

**PERMASALAHAN PELAKSANAAN
PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH¹
Oleh : Rival Rondonuwu²**

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana Pengaturan Pelaksanaan Pendaftaran Hak Atas Tanah Menurut Peraturan Perundang-undangan Yang Berlaku dan apa Faktor-Faktor Permasalahan Pelaksanaan Pendaftaran Hak Atas Tanah. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, maka dapat disimpulkan: 1. Secara Konsepsional, negara telah menyediakan perangkat peraturan perundang-undangan mulai dari ketentuan dalam konstitusi sampai kepada aturan organiknya yang berfungsi sebagai norma hukum dalam rangka memastikan segala sesuatu yang menyangkut pengelolaan atas tanah harus sesuai dengan aturan hukum dengan tujuan ideal berupa pencapaian sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat. Pengelolaan sesuai dengan aturan hukum, maka perlu diberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat yang memiliki, menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah. Pemberian jaminan hukum dimaksud untuk dilakukan dengan cara pendaftaran tanah, sehingga apabila bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar, akan terciptalah keamanan dan perlindungan hukum bagi masyarakat yang memiliki tanah. 2. Sudah sejak tahun 1960, negara telah memerintahkan kepada pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah diseluruh Indonesia, namun kenyataannya sampai sekarang jumlah bidang tanah yang sudah didaftar baru 31% dari 85 juta bidang tanah yang ada di Indonesia, sehingga wajar jika jaminan perlindungan atas pemilikan dan penggunaan tanah dinegeri ini relatif minim. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor masalah dalam pendaftaran hak atas tanah, untuk itu perlu perhatian khusus untuk mengatasinya, dengan kinerja yang maksimal dan tanggung jawab yang besar dari Pemerintah serta Badan Pertanahan Nasional,

demikian cara dan langkah yang harus dilaksanakan.

Kata kunci: Pendaftaran, hak atas tanah.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penulisan

Banyaknya tanah di Indonesia yang belum bersertifikat tentunya disebabkan oleh berbagai faktor yang menyebabkan masyarakat tidak mendaftarkan hak milik atas tanahnya. Adanya anggapan yang menyatakan bahwa untuk mendapatkan sertifikat memerlukan waktu yang lama serta prosedur yang berbelit-belit juga biaya yang mahal merupakan faktor yang tidak dapat di pungkiri. Selain itu juga ada masyarakat yang masih memiliki kesadaran hukum rendah dapat pula mempengaruhi masyarakat tidak mendaftarkan tanahnya.

Secara konstitusional, Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 33 ayat 3 telah memberikan landasan bahwa bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dari ketentuan dasar ini dapat kita ketahui bahwa kemakmuran rakyatlah yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang kemudian dicantumkan dalam Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria atau dikenal dengan (UUPA). yang memungkinkan para pihak-pihak yang berkepentingan untuk dengan mudah mengetahui hukum yang berlaku dan wewenang serta kewajiban yang ada atas tanah yang dipunyai.

Pasal 4 Ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal (2) ditentukan adanya macam-macam bagian tubuh bumi dan air serta ruang di atasnya sekedar diperlukan untuk keperluan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.³

Salah satu tujuan diundangkannya Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA),

¹ Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing : Fonnyke Pongkorung, SH. MH; Maarthen Y. Tampanguma, SH. MH; Drs Frans Kalesaran, SH, MSi.

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 080711439

³Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia: Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta : Rajawali Pers,1991), hal.58.

adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk mewujudkan jaminan hukum tersebut ditempuh melalui kegiatan pendaftaran tanah atas bidang tanah diseluruh Indonesia. Kewajiban pendaftaran tanah ada pada Pemerintah dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Pemegang hak atas tanah. Kewajiban Pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 UUPA. Pasal 19 UUPA memerintahkan perlunya dibuat Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor. 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pemerintah Nomor. 10 Tahun 1961 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 dilaksanakan oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997.

Aspek-aspek pendaftaran tanah yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 dengan mempertahankan sebagian kelembagaan yang dianut oleh Peraturan Pemerintah Nomor. 10 Tahun 1961 dan berbagai kebijaksanaan baru yang akan dikembangkan, memang dimaksudkan untuk lebih meningkatkan pemberian jaminan kepastian dan perlindungan hukum terhadap kepemilikan tanah dan untuk menumbu-kembangkan upaya-upaya pemberdayaan masyarakat melalui berbagai aktifitas di atas tanah, baik yang belum maupun sudah terdaftar. Namun pada kenyataannya berbagai Aspek pendaftaran tanah tersebut dan praktek pelaksanaannya serta penjelasan dalam praktek pelaksanaannya selama ini masi gelap dan belum bisa sepenuhnya meyakinkan masyarakat untuk mendaftarkan tanah mereka, dengan demikian penulis merasa tertarik untuk mengkaji permasalahan yang ada dengan membuat skripsi dengan judul "PERMASALAHAN PELAKSANAAN PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH"

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana Pengaturan Pelaksanaan Pendaftaran Hak Atas Tanah Menurut Peraturan Perundang-undangan Yang Berlaku?
2. Apakah Faktor-Faktor Permasalahan Pelaksanaan Pendaftaran Hak Atas Tanah?

C. Metode Penulisan

Dalam penulisan ini menggunakan metode kepastakaan (*Library Research*), yakni suatu metode yang digunakan dengan cara mempelajari dan mengkaji bahan-bahan pustaka baik dari buku literatur, perundang-undangan, yuris prudensi, yang penulis jadikan landasan teori, maupun bahan-bahan tertulis lainnya didalam majalah maupun surat kabar kemudian diambil sebagai sumber data primer.

Metode penelitian lainnya yang penulis gunakan adalah metode penelitian komparasi (*Comparative Research*), yakni suatu metode penelitian dengan jalan membaca dan mengkaji kemudian membanding-bandingkan obyek yang satu dengan obyek yang lainnya, misalnya Pengaturan Pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah pada masa Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1960 (UUPA) dengan penyempurnaan aspek hukum yang berlaku sekarang.

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Pelaksanaan Pendaftaran Hak Atas Tanah Menurut Peraturan Perundang-Undangn Yang Berlaku.

A.1. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960

UUPA (Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960; LN Nomor 104) menyebutkan untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Pendaftaran tanah ini menjadi kewajiban bagi pemerintah maupun pemegang hak atas tanah. Ketentuan tentang kewajiban bagi Pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia diatur dalam Pasal 19 UUPA,⁴ yaitu:

1. Untuk mewujudkan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh

⁴ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pengaturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU Nomor. 5 Tahun 1960, LN NO. 104 Tahun 1960, TLN Nomor. 2043, Psl 19.

rakyat Indonesia, menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.

2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
 - a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Berdasarkan ketentuan tersebut Pasal 19 ayat (2) sub a adalah termasuk dalam lingkup kegiatan kadaster, sedang dalam sub b termasuk dalam ketentuan pendaftaran hak (*Overschrijvings Ordonantie* (Stb. 1834 Nomor 27)).⁵ dengan demikian dapat disebutkan bahwa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 ayat (2) dapat pula dirumuskan sebagai kadaster dan pendaftaran hak.⁶ oleh karena itu pendaftaran tanah yang diselenggarakan oleh Jawatan Pendaftaran Tanah sebelum berlakunya UUPA mempunyai arti yang lebih sempit daripada pendaftaran tanah yang dirumuskan dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA.

⁵ Imam Soetikjo, *Proses Terjadinya UUPA*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1987), hal 106.

⁶ Dibedakan antara pendaftaran suatu alas hak (*title*) atau kadaster dan perekaman (*recording*) dari suatu bukti atau pendaftaran hak, yakni:

a. Pada pendaftaran suatu alas hak, Negara menyediakan suatu rekaman umum (*public record*) daripada alas hak, dimana seorang akan berpegang padanya.
 b. Di lain pihak perekaman suatu hak, menyediakan suatu perekaman perbuatan hukum (*deed of conveyance*) dan lain-lain upaya tanpa suatu jaminan akan alas hak tersebut, menyerahkan kepada pembeli dan orang lain yang berkepentingan untuk menilai upaya dari perekaman tersebut dan menyimpulkan sendiri konklusinya atas akibatnya pada alas hak tersebut. (AP. Parlindungan, Pendaftaran Tanah di Indonesia, hal 12)

A.2. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechtkadaster* (pendaftaran tanah) yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang di hasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah tersebut berupa Buku Tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur.⁷

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 mempunyai kedudukan yang sangat strategis dan menentukan, bukan hanya sekedar sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 19 UUPA, tetapi lebih dari itu Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menjadi tulang punggung yang mendukung berjalannya administrasi pertanahan sebagai salah satu Program Catur Tertib Pertanahan dan Hukum Pertanahan di Indonesia.

Pengertian Pendaftaran Tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, terdapat dalam Pasal 1 angka (1), yaitu serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun, serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

A.3. Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997

Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 adalah ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dalam Pelaksanaannya menjelaskan bagaimana Kegiatan Pendaftaran Tanah Pertama kali dilakukan. dalam kegiatan Pendaftaran Tanah Pertama Kali, dilakukan melalui Pendaftaran Tanah secara sistematis dan Pendaftaran Tanah secara sporadik:

⁷ Arie S. Hutagalung (Selanjutnya disebut Arie S. Hutagalung I), *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, Agustus 2005, hal. 81

1. Pendaftaran Tanah Secara Sistematis

Pendaftaran Tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah, tugas pelaksanaan dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 atau peraturan perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain.

kegiatan-kegiatan tertentu, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh pejabat lain, yaitu:

- a. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).
PPAT dalam pendaftaran tanah adalah membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah berupa pembuatan akta pemindahan hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun kecuali lelang, pembuatan akta pemberian Hak Tanggungan atas hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
- b. Panitia Ajudikasi.
Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah adalah membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam Pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis.
- c. Pejabat Pembuatan Akta Ikrar Wakaf (PPAIW)
PPAIW dalam pendaftaran tanah adalah membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam pendaftaran wakaf tanah Hak Milik berupa pembuatan akta ikrar wakaf.
- d. Pejabat dari Kantor Lelang
Pejabat dari Kantor Lelang dalam pendaftaran tanah adalah membantu Kepala Kantor Pertanahan/Kabupaten Kota dalam kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah berupa pembuatan Berita Acara/Risalah Lelang atas hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
- e. Kepala Desa/Kelurahan
Kepala Desa/Kepala Kelurahan dalam pendaftaran tanah adalah membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali,

baik dalam pendaftaran tanah secara sporadik maupun sistematis berupa penerbitan surat kutipan atau letter C (pengganti petuk pajak bumi), riwayat tanah, dan menandatangani penguasaan fisik sporadik.

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Panitia Ajudikasi. Berdasarkan inisiatifnya, pelaksanaan tanah secara sistematis dibagi menjadi 2, yaitu:

- a. Pendaftaran tanah secara sistematis dalam rangka program pemerintah.
Pendaftaran tanah secara sistematis ini dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.
- b. Pendaftaran tanah secara sistematis dengan swadaya masyarakat.
Pendaftaran tanah secara sistematis ini dilaksanakan oleh panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi.

Panitia Ajudikasi adalah suatu kepanitiaan yang melakukan pendaftaran tanah awal desa demi desa, dan ketua panitia tersebut bukan langsung Kepala Kantor Pertanahan setempat tetapi suatu kepanitiaan tersendiri yang diangkat dari kalangan Badan Pertanahan Nasional.⁸ Mengingat Pendaftaran tanah secara sistematis pada umumnya bersifat massal dan besar-besaran, maka dalam melaksanakannya Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota perlu dibantu oleh panitia yang khusus dibentuk untuk itu, sehingga dengan demikian tugas rutin Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota tidak terganggu.

2. Pendaftaran Tanah Secara Sporadik

Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah, tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh peraturan pemerintah No.24 Tahun 1997 atau Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain.

Dalam Pendaftaran tanah secara sporadik, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh pejabat lain, yaitu:

⁸ A.P. Parlindungan I, *Op.cit.* , hal. 84

- a. Panitia A.
Panitia A dalam pendaftaran tanah secara sporadic adalah membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota melaksanakan Penelitian data yuridis dan Penetapan batas-batas tanah yang di mohon untuk didaftar (disertifikatkan)
- b. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)
PPAT dalam pendaftaran tanah secara sporadic adalah membantu kepala kantor pertanahan Kabupaten/Kota dalam membuat akta jual beli tanah yang belum terdaftar apabila perolehan tanahnya dilakukan melalui jual beli. Akta Jual beli ini menjadi salah satu dokumen yang harus dilengkapi oleh pemohon dalam pendaftaran tanah secara sporadic.
- c. Kepala Desa/Kepala Kelurahan.
Kepala Desa/Kepala Kelurahan dalam pendaftaran tanah secara sporadic adalah membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, berupa pembuatan surat kutipan berupa letter C(pengganti petuk), riwayat tanah, menandatangani penguasaan fisik sporadic, menandatangani berita acara pengukuran tanah, sebagai Anggota Panitia A meneliti kebenaran data yuridis, menandatangani telah berakhirnya pengumuman data fisik dan data yuridis, membuat surat keterangan sebagai ahli waris dan menandatangani apabila pemohon pendaftaran tanah secara sporadic adalah warga Negara Indonesia dari golongan Bumi Putera.
- d. Kepala Kecamatan
Kepala kecamatan sebagai PPAT Sementara dalam pendaftaran tanah secara sporadic adalah pembantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam membuat akta jual beli tanah yang belum terdaftar apabila perolehan tanahnya dilakukan melalui jual beli. Peran lain dari Kepala Kecamatan adalah ikut menandatangani Surat Keterangan sebagai ahli waris apabila pemohon pendaftaran tanah secara sporadic

adalah warga Negara Indonesia dari golongan Bumi putera.

Kegiatan pendaftaran tanah yang termasuk pendaftaran tanah untuk pertama kalinya, adalah:⁹

- a. Pendaftaran atas bidang tanah yang belum terdaftar (bersertifikat) oleh pemegang hak atas tanah baik yang bersifat individual maupun massal.
- b. Pendaftaran pemberian Hak Atas Tanah Negara.
- c. Pendaftaran pemberian Hak Pengelolaan.
- d. Pendaftaran wakaf tanah Hak Milik.
- e. Pendaftaran Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.
- f. Pendaftaran pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik.
- g. Pendaftaran pemberian Hak Tanggungan.

A. Faktor-Faktor Permasalahan Pelaksanaan Pendaftaran Hak Atas Tanah.

Secara yuridis teknis, tujuan utama pendaftaran tanah untuk menciptakan kepastian hukum dan menjamin perlindungan hukum. Pada kenyataannya, kepastian hukum pendaftaran tanah tersebut belum dapat dirasakan oleh masyarakat. Artinya dalam kenyataan masih dianggap tidak ada kepastian hukum dari adanya pendaftaran tanah di Negara ini, sebab sertifikat belum menjamin sepenuhnya hak atas tanah seseorang.

Tidak terwujudnya kepastian hukum tersebut didorong oleh beberapa faktor seperti:¹⁰

1. Faktor Sejarah Kepemilikan Tanah.
Mengkaji riwayat kepemilikan tanah yang didasarkan pada Hukum Adat, pendaftaran tanah tidak merupakan keharusan. dan walaupun ada kegiatan semacam pendaftaran tanah di masyarakat adat hanya untuk kepentingan pemungutan pajak. oleh karenanya pendaftaran tanah masih diabaikan dan dianggap tidak menjadi

⁹ Dr. Urip Santoso, S.H., M.H. Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah, Jakarta: Kencana, hal. 174

¹⁰ Prof. Dr. Mhd. Yamin Lubis, Sh., MS., CN. dan Abd. Rahim Lubis, SH., M.Kn. Hukum Pendaftaran Tanah, Bandung: Mandar Maju 2012, hal.77

penting sehingga saat itu. Pendaftaran tanah itu tidak dianggap sebagai kewajiban yang dapat memberikan manfaat bagi hak atas tanah masyarakat. apalagi kepemilikannya semula adalah kepemilikan yang bersifat kolektif maka bukti hak tidak menjadi sangat perlu. Sehingga pada ketika itu masyarakat tidak mau mendaftarkan tanah. Dan bukti tanah selalu diabaikan sehingga kepentingan untuk kepastian hukum tidak terwujud dengan baik.¹¹

Kenyataan ini benar-benar sangat mempengaruhi kurangnya perhatian untuk mewujudkan kepastian akan miliknya, sehingga yang terjadi sekarang tanah-tanah di Negara ini lebih banyak tidak memiliki kepastian hukum karena lebih banyak belum terdaftar jadinya. Sekalipun memang pendaftaran tanah merupakan barang import bagi Negara ini, tetapi karena telah terjadi proses individualisasi yang terus menerus atas hak bersama, maka sudah seharusnya pendaftaran tanah diterima di masyarakat demi melindungi akan haknya.

2. Faktor Psikologi Masyarakat.

Masyarakat tidak memahami adanya suatu perbedaan yang berarti antara ada sertifikat dari tanahnya atau dengan tidak ada sertifikat atas tanahnya. Bahkan perlindungan yang diberikan Negara terhadap pemegang sertifikat hampir sama di mata masyarakat dengan yang tidak memiliki sertifikat. Realitas tidak adanya jaminan (*titel insuren*) yang lebih dari Negara ini, melemahkan keinginan masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya. Orang hanya mau mendaftarkan tanah jika ada keinginan menggunakannya sebagai alat untuk mendapatkan modal dengan menggunakannya ke lembaga perbankan sehingga makna sertifikat ini belum menjadi bergelora di hati masyarakat untuk segera mendaftarkannya. Dengan kata lain

sertifikat belum menjadi pelindung bagi tanah masyarakat.¹²

3. Faktor Kelemahan Aturan Pendaftaran Tanah

Banyak masyarakat yang tidak tahu tentang aturan pendaftaran tanah. oleh karena itu secara material aturan pendaftaran tanah seharusnya diharapkan dapat mempercepat pendaftaran tanah terwujud di negara ini. tetapi yang ternyata malah bidang tanah terdaftar tidak banyak. Bila dilihat dari sejak adanya aturan tersebut dari tahun 1960 hingga sekarang, masih relatif kecil jumlahnya, yakni baru sekitar 30 % bidang tanah. Karena itu dapat dikatakan tidak dijumpai realitas perlindungan hukum atas aturan tersebut, bahkan isi aturan itu tidak dapat dipertahankan untuk memberikan alat bagi pencapaian target terwujudnya sertifikat hak atas tanah di Indonesia.

4. Faktor Pelaksana dan Pelaksanaan

Banyak keluhan masyarakat pada pelaksanaan dari pendaftaran tanah. Akibat pelaksanaan dianggap tidak tegas, kabur (gelap) dan berbelit-belit. Dan bahkan terjadi lagi beda tafsir dalam melakukan pekerjaannya. Tentu jika ini muncul sudah pasti akan tidak terdorong lagi masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya. Masyarakat merasa susah, merasa terbebani dan belum tentu banyak manfaat dari adanya pendaftaran tanah. Perlakuan dari pelaksana pendaftaran yang tidak memberikan pelayanan publik yang baik, menjadi faktor tidak terwujudnya kepastian hukum bagi masyarakat. Artinya apa yang dikerjakan oleh Negara dalam mendaftar tanah ini dianggap tidak benar secara hukum, sebab mereka yang mau mendaftar kurang mengerti apa isi pendaftaran dan manfaat setelah adanya sertipikat tanah tersebut. dan ini sebenarnya harus dijelaskan oleh pelaksana pendaftaran tersebut, agar sertifikat tersebut bermakna bagi masyarakat.

¹¹ Hans Dieter Evers, *Sosiologi Perkotaan, Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia*, (Jakarta: LP3ES, 1982) hal. 196-197.

¹² J.C. Vergorwen, *Masyarakat dan Hukum Adat Toba* (Yogyakarta: LKIS, 2004), hal. 96-97.

5. Faktor Intervensi Undang-Undang Perpajakan (BPHTB dan Biaya Lain).

Bagi masyarakat yang ingin mendaftarkan tanahnya sudah mengeluh terlebih dahulu, karena dipikirkannya mendaftarkan tanah adalah mengeluarkan uang yang mahal. Pada hal sebenarnya jika dijalankan dengan benar biaya pendaftaran tanah adalah relatif sangat murah. di samping harus memenuhi biaya pemohon yang ditetapkan aturan pendaftaran tanah masi ada juga biaya-biaya lain atas perintah undang-undang yang tidak dapat diabaikan. Seperti Undang-Undang BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan) yang mewajibkan jika terjadi peralihan dan perolehan hak atas tanah. Semua biaya yang dibebankan dari ketentuan dari pendaftaran tanah itu sendiri menjadikan orang enggan mendaftarkan tanahnya. apalagi kejadiannya di daerah pedesaan.

Indikator ini menjadi Problematika pelaksanaan pendaftaran tanah sehingga pendaftaran tanah belum mampu mewujudkan kepastian hukum dari dilaksanakannya pendaftarannya. Bahkan faktor-faktor tidak terselenggaranya pendaftaran tanah yang melindungi hak masyarakat tersebut di atas diperparah dengan munculnya permasalahan pendaftaran tanah baru seperti adanya:

1. Sertifikat palsu,
2. Sertifikat aspal,
3. Sertifikat ganda,
4. Pemblokiran sertifikat oleh bank.¹³

Keadaan ini menandakan ketidakpastian hukum bagi tanah masyarakat. Maka harus menjadi perhatian pemerintah agar segera mensosialisasikan apa dan bagaimana pendaftaran tanah serta tujuan dilakukan pendaftaran. bila dibiarkan akan mendorong tidak yakinnya lagi masyarakat atas bukti hak itu sendiri karena dianggap tidak dapat melindungi hak-hak tanah masyarakat. Apalagi bagi sebagian orang, sertifikat tanah masih dianggap hanya dapat dimanfaatkan untuk

tujuan tertentu saja sehingga masyarakat masa bodoh atas pendaftaran tanah di Negara ini.

Dalam tataran filosofis pemikiran (terlepas dari praktek pelaksanaannya) sistim pendaftaran tanah di Indonesia terjadi kemunduran, dari sistem "publikasi positif" ke sistem negatif, yang menutup atau mempersulit jalan pemecahan permasalahan tiadanya jaminan kepastian hukum pertanahan. Kesalahan terbesar terletak pada sistemnya sendiri yang tidak konstruktif. Suatu ironi kebijakan antara pengharapan sekaligus penghalangan pencapaian tujuan dari pendaftaran tanah itu sendiri.

Tap MPR nomor. IX tahun 2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam memberi arahan kebijakan untuk mengadakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan Landreform di Indonesia, serta berprinsip pada keberlanjutan sumber daya alam untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang dan pada keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat provinsi, kabupaten/ kota, desa), masyarakat dan individu.

Sehubungan dengan itu perlu kiranya sekilas menengok kebelakang tentang sistim pendaftaran tanah di Indonesia. *Overschrijvings ordonnantie* (Peraturan Balik Nama) tanggal 2 April 1834 (Stbl. 1834 No. 27) adalah aturan pertama kali mengenai pendaftaran tanah yang menganut sistem positif, yang dalam Pasal 1 menyatakan "pendaftaran merupakan satu-satunya alat bukti dan peralihan mengenai semua benda tetap serta semua akta dengan mana benda tetap itu dibebani hipotik berikut semua akta cessienya hanyalah sah apabila dibuat dimuka Pejabat Balik Nama".¹⁴ dengan demikian karena pendaftaran merupakan satu-satunya alat bukti, maka logikanya negara bertanggung jawab atas data yang disajikan, dan hal ini dapat menjamin kepastian hukum.

Sistem UUPA menganut sistem publikasi negatif (Pasal 19 UUPA dan aturan pelaksanaannya PP 10/1961 tentang Pendaftaran Tanah dicabut oleh PP 24/1997), yang pada dasarnya sertifikat hanya sebagai

¹³ Soni Harsono, *Pokok-pokok Kebijaksanaan Bidang Pertanahan dalam Pembangunan*, Analisis CSIS, Tahun XX No. 2, Maret-April 1991.

¹⁴ Maria S. Sumardjono, Puspita Serangkum: *Aneka Masalah Hukum Agraria*, 1982, hal. 25

salah satu tanda bukti hak atas tanah, sebagai tanda bukti yang kuat, tapi tidak mutlak. Hal ini dapat berimplikasi negara tidak bertanggung jawab sepenuhnya terhadap data yang disajikan, konsekwensinya sertifikat tidak menjamin kepastian hukum. Alasan pemberlakuan sistem negatif (tidak murni) oleh karena "pelaksanaan sistim positif membutuhkan banyak waktu, tenaga dan biaya, sedangkan dengan sistim negatif penyelenggaraan dapat dilaksanakan dalam waktu yang lebih singkat". jelas jaminan kepastian hukum pendaftaran tanah adalah kewajiban negara dalam hal ini pemerintah sebagai penyelenggara (Pasal 19 UUPA), dan hak menuntut rakyat akan adanya jaminan kepastian data dan informasi yang disajikan berkaitan dengan pendaftaran tanah. Jaminan kepastian hukum tidak dapat diartikan setengah-setengah, tetapi harus sepenuhnya.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Secara Konsepsional, negara telah menyediakan perangkat peraturan perundang-undangan mulai dari ketentuan dalam konstitusi sampai kepada aturan organiknya yang berfungsi sebagai norma hukum dalam rangka memastikan segala sesuatu yang menyangkut pengelolaan atas tanah harus sesuai dengan aturan hukum dengan tujuan ideal berupa pencapaian sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat. Pengelolaan sesuai dengan aturan hukum, maka perlu diberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat yang memiliki, menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah. Pemberian jaminan hukum dimaksud untuk dilakukan dengan cara pendaftaran tanah, sehingga apabila bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar, akan terciptalah keamanan dan perlindungan hukum bagi masyarakat yang memiliki tanah.
2. Sudah sejak tahun 1960, negara telah memerintahkan kepada pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah diseluruh Indonesia, namun kenyataannya sampai sekarang jumlah bidang tanah yang sudah didaftar baru

31% dari 85 juta bidang tanah yang ada di Indonesia, sehingga wajar jika jaminan perlindungan atas pemilikan dan penggunaan tanah dinegeri ini relatif minim. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor masalah dalam pendaftaran hak atas tanah, untuk itu perlu perhatian khusus untuk mengatasinya, dengan kinerja yang maksimal dan tanggung jawab yang besar dari Pemerintah serta Badan Pertanahan Nasional, demikian cara dan langkah yang harus dilaksanakan.

B. Saran

1. Salah satu jawaban sebagai penyebab maraknya masalah pertanahan di negeri ini, hal yang mendasar adalah belum terdaftarnya seluruh bidang tanah yang ada sehingga negara tidak dapat mengulurkan tangan kekuasaannya untuk menjamin kepastian hukum atas hak-hak atas tanah masyarakat. karena itu, untuk memberikan jaminan kepastian hukum sekaligus menyelesaikan masalah pertanahan, metode yang tepat dijalankan adalah percepatan pendaftaran tanah, tentu pencapaiannya dengan menempu berbagai cara, strategi dan program yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan tuntutan perkembangan saman. untuk itu, pengetahuan tentang konsepsi dan hukum formal yang mengatur pendaftaran tanah menjadi suatu hal yang perlu menjadi perhatian semua pihak.
2. Penyuluhan Hukum dibidang Pelaksanaan Pendaftaran Hak Atas tanah serta manfaat-manfaat didalamnya merupakan prioritas utama dari pemerintah, dan tak lepas pula peran dari kalangan akademisi dan praktisi untuk memberikan pemahaman dari segi konsepsi-filosofis sekaligus praktis-operasional berkenaan dengan Hukum Pendaftaran Tanah di Indonesia, juga berfungsi sebagai jawaban atas kebutuhan akan pengetahuan tentang materi pendaftaran tanah, sebab Permasalahan Pelaksanaan Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia pada

hakekatnya merupakan perlakuan manusia terhadap tanah itu sendiri. Tanah yang mengandung aspek ideologi, politik, sosial budaya, ekonomi, hukum, dan administrasi memberikan ciri bahwa penanganan dan penyelesaiannya harus dengan cara dan metode yang komprehensif.

Analisis CSIS, Tahun XX No. 2, Maret-April 1991.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Chulaemi, *Cara Memperoleh Tanah Dari Negara dan Tanah Hak*, (Majalah Masalah-masalah Hukum, Undip Semarang Vol.XXX No.3 Juli-September 2001).
- AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1994), hlm 11-12
- Arie S. Hutagalung (Selanjutnya disebut Arie S. Hutagalung I), *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, Agustus 2005.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah dan pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 1994).
- Djoko Prakoso, Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi PRONA sebagai Pelaksanaan Mekanisme fungsi Agraria*, Jakarta, Ghalia Indonesia.
- Dr. Urip Santoso, S.H., M.H. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana. 2010.
- Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia: Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta : Rajawali Pers, 1991).
- Kavling Madukismo. *Kompilasi Hukum Agraria*, Seri Kompilasi Perundangan Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2010.
- Maria S. Sumardjono, Puspita Serangkum: *Aneka Masalah Hukum Agraria*, 1982.
- Prof. Dr. Mhd. Yamin Lubis, Sh., MS., CN. dan Abd. Rahim Lubis, SH., M.Kn. *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: Mandar Maju 2012.
- Soedikno Mertokusumo (Selanjutnya disebut Sudikno Mertokusumo I), *Hukum dan Politik Agraria*, Karunika-Universitas Terbuka, Jakarta, 1988.
- Soni Harsono, *Pokok-pokok Kebijakan Bidang Pertanahan dalam Pembangunan*,